

TODAVÍA
PENSAMIENTO Y CULTURA EN AMÉRICA LATINA
EDUCACIÓN SCHWARTZMAN/TEDESCO/COX POLÍTICA GARRETÓN OPINIÓN LEVINE

por **SIMON SCHWARTZMAN**
Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Río de Janeiro

Brasil, el agujero negro de la educación

UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS QUE SE IMPLEMENTARON EN LOS ÚLTIMOS AÑOS PARA DAR RESPUESTA A UN PROBLEMA CENTRAL: CÓMO MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.



Ilustraciones
MARÍA ALCOBRE

En la década de los noventa, Brasil logró finalmente –aunque con gran retraso en relación a la Argentina, Chile y Uruguay– que todos los niños de 8 a 12 años asistieran a algún tipo de escuela. Fue el resultado de un largo proceso que se consolidó con la creación de un fondo nacional para la educación, destinado a distribuir recursos entre los gobiernos municipales y estaduales de acuerdo con el número de inscriptos en las escuelas de nivel básico. El Ministerio de Educación, por su parte, empezó a perfeccionar las estadísticas y a evaluar los conocimientos de los estudiantes a través de una muestra nacional, el Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A pesar de ello, los datos suministrados recientemente por el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mostraron que los alumnos aprenden muy poco, repiten varias veces el mismo grado, muchos terminan siendo funcionalmente analfabetos, y que los resultados dependen casi por completo del nivel socioeconómico de las familias. A los 14-15 años de edad, muchos jóvenes de origen social bajo dejan la escuela y nunca completan los nueve años obligatorios de educación.

¿Por qué los chicos no aprenden, y por qué abandonan la escuela al comienzo de la adolescencia? Éste es el gran agujero negro de la educación, no solamente en Brasil, sino en casi toda América Latina. Si bien existe incertidumbre sobre la naturaleza y las causas de este problema, queda claro que la capacidad de los sistemas educativos de absorber recursos y energía sin producir resultados parece ser infinita. A diferencia de lo que ocurre con los agujeros negros en la física, muchos creen saber lo que hay que hacer con los agujeros negros de la educación, y Brasil no es la excepción; por el contrario, es un país especialmente rico en políticas educativas frustradas. Para explicar este problema se apela a los malos sueldos y a la baja calificación de los maestros. Ahora bien, los datos indican que los profesores de las escuelas estatales ganan más que los de las privadas y que, a pesar de ello, el desempeño de sus estudiantes es peor. En el Estado de São Paulo, por ejemplo, los docentes perciben mejores salarios que los de Minas Gerais, pero sus alumnos obtienen peores resultados. Por otra parte, la decisión de promover la formación superior de los docentes condujo a un crecimiento desmedido de facultades nocturnas, de calidad discutible, en las que los maestros reciben títulos que les garantizan sueldos más altos, pero que aparentemente no inciden en la calidad de la educación que imparten.

La dificultad de entender lo que está pasando, combinada con la necesidad de presentar resultados a corto plazo, explica al menos en parte las políticas educativas que se aplicaron en los primeros cuatro años del gobierno de Luis Ignacio "Lula" da Silva. Su primer gran proyecto en el área de educación fue el Programa Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos, inspirado en la *Pedagogía del oprimido*, de Paulo Freire, de los años sesenta. Este programa intentaba ser al mismo tiempo un proyecto educativo y de movilización social, conducido no por las instituciones educativas sino por organizaciones sociales de base popular. Pero el gobierno no tuvo en cuenta las estadísticas disponibles, que indicaban que el analfabetismo en el país se limitaba cada vez más a las personas más viejas de las regiones más pobres, quienes difícilmente podrían aprovechar ese tipo de educación. Algunos años después, la encuesta anual de hogares demostró que el programa no había influido en las tasas de analfabetismo del país, que continuaban bajando a su ritmo histórico, en función de los cambios demográficos. También empezaba a ser cada vez más evidente el uso inadecuado que las organizaciones no gubernamentales creadas para optimizar la educación hacían de los recursos públicos.

El destino del programa de alfabetización fue similar al del programa "Fome zero" [Hambre cero], que se

presentó al inicio del mandato de Lula como primera prioridad, y luego, un año después, se abandonó. Inspirado en los movimientos sociales de origen católico, y cercano al movimiento de los Sin Tierra, este programa buscaba movilizar la caridad de las clases medias y ricas, y organizar las comunidades campesinas para crear una economía rural basada en la agricultura familiar y en la producción de alimentos para el autoconsumo. En realidad, la pobreza en Brasil no está asociada a una situación de hambre, como en algunas regiones de África o Asia, y la expansión del agronegocio permitió tanto reducir el precio de los alimentos para la población como recuperar la economía del país, a través del crecimiento de las exportaciones. Aunque la expresión "Fome zero" todavía se utilice en la publicidad del gobierno, el programa se suspendió cuando la encuesta de gastos de los hogares de 2002-2003 indicó que los problemas alimentarios en Brasil estaban relacionados sobre todo con la obesidad, y no con carencias nutricionales.

El plan "Fome zero" fue reemplazado en la práctica, sin que se lo reconociera explícitamente, por el programa de becas para las familias de bajos ingresos, que apuntaba a solucionar al mismo tiempo los problemas de la educación y los de la distribución del ingreso. En realidad, este programa ya se había puesto en marcha en varios municipios en los años noventa y, más tarde, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se extendió a nivel federal. El propósito era dar una pequeña subvención gubernamental a las familias pobres para que sus hijos se mantuvieran en la escuela, bajo la suposición de que los chicos no iban a estudiar porque tenían que trabajar. También se pusieron en marcha planes para apoyar a las familias con la compra de alimentos, o de gas, o para estimular el uso de los servicios de salud. Todos terminaron reunidos en un gran "programa de becas a la familia", que llegó a asignar recursos a una de cada cuatro familias. El Banco Mundial prestó apoyo técnico y financiero y trasladó la experiencia a otros países bajo la denominación de "conditional cash transfers" [transferencias de dinero condicionadas].

De manera similar al programa de alfabetización, el de becas busca enfrentar el problema de la educación desde afuera del sistema educativo, estimulando la demanda. Curiosamente, en él convergen la visión cristiana de la caridad –el dar dinero a los pobres–; la propuesta clásica de Milton Friedman del impuesto negativo sobre la renta; el supuesto de los economistas de que la falta de educación de los niños se explica porque las familias deciden hacerlos trabajar; y la idea conservadora de que no se debe transferir recursos a los pobres sin exigir explícitamente una contrapartida –de ahí el énfasis en la condicionalidad.

El impacto de las becas sobre la educación ha sido prácticamente nulo. Casi todas las familias beneficiadas ya llevaban sus hijos a la escuela: los eventuales ingresos provenientes del trabajo infantil son muy inferiores a las ventajas de tener un lugar donde dejar a los chicos durante el día. En realidad, la deserción escolar, que empieza a los 14-15 años de edad, tiene más que ver con la mala calidad de las escuelas y su dificultad en transmitir contenidos significativos para los jóvenes que con la necesidad que éstos puedan tener de trabajar; además, el valor de las becas es demasiado bajo. No obstante, el sistema de becas se mantiene y es el programa social más importante del gobierno. En primer lugar, porque contribuye de hecho a reducir la desigualdad de ingresos, aunque no tanto como lo hace la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo; en segundo lugar, porque garantiza votos para el partido del gobierno, sobre todo en las regiones más pobres.

Ahora bien, a partir de la reelección de Lula en 2006, las políticas educativas de su gobierno empezaron a cambiar. Influenciado por el movimiento "Compromiso de Todos por la Educación", que lideran empre-

¿Por qué los chicos no aprenden, y por qué abandonan la escuela al comienzo de la adolescencia? Éste es el gran agujero negro de la educación, no solamente en Brasil, sino en casi toda América Latina.

sarios de São Paulo, el gobierno hizo una evaluación de todas las escuelas del país, reservó recursos para apoyar a las instituciones más necesitadas que lograran mejores resultados en evaluaciones futuras, y estableció como metas que todos los alumnos puedan leer y escribir con fluidez a los 8 años de edad y que sus conocimientos alcancen el nivel promedio de los países de la OCDE. El antiguo programa de alfabetización a través de las ONG se convirtió en un plan de educación para jóvenes y adultos que debía ser administrado por las escuelas. Y el anterior fondo de financiación de la educación básica fue ampliado y transformado en un nuevo programa de ayuda destinado a todos los niveles de educación no universitaria.

Frente a este cambio de orientación se pensó que el gobierno volvía a ocuparse del problema central de la educación del país: la mala calidad de las escuelas públicas. Sin embargo, todavía se destinan pocos recursos a los municipios de peor desempeño, y el gobierno parece no saber cómo apoyarlos para cumplir sus metas. Y mientras algunos problemas centrales permanecen sin resolver –la mala formación de los maestros, la ausencia de metodologías apropiadas de alfabetización, la no definición de los contenidos curriculares, las escasas horas diarias de clase, la administración burocrática y rutinaria de las escuelas, la falta de recursos mínimos para el mantenimiento de las escuelas en los municipios más pobres, sobre todo en el área rural– se anuncian nuevos programas, masivos y de resultados imprevisibles, como la compra de computadoras para los alumnos y la capacitación de los maestros por medio de cursos a distancia o semipresenciales.

Por último, es necesario recordar que la educación básica en Brasil está descentralizada y les corresponde a los gobiernos estaduales y municipales administrar las redes públicas. El gobierno federal puede jugar un papel importante asignando recursos a las regiones más pobres, definiendo los contenidos curriculares nacionales, comprando y distribuyendo libros didácticos, pero son los gobiernos locales los que deben introducir los cambios y políticas que efectivamente ayuden a superar el agujero negro de la educación en el país. El estado de São Paulo, por ejemplo, decidió no participar de la mayoría de los programas federales porque considera que no están bien dirigidos y que cuentan con pocos recursos. De hecho, está introduciendo sus propios cambios, que consisten en reforzar la alfabetización inicial en las escuelas, redefinir los currículos, diversificar las opciones a nivel medio, poner en marcha un sistema de evaluación de las escuelas, y mejorar la selección de directores y maestros. Otros estados y municipios han implementado iniciativas semejantes a las de São Paulo, y es probable que gradualmente logren encontrar los caminos para salir adelante. ■